

Reforma de Telecomunicaciones en México 2014: actores políticos (A1), mediáticos-tecnológicos (A2), y críticos (A3). Una propuesta teórico-deductiva¹

Carlos Manuel Rodríguez Arechavaleta

11

RESUMEN

El trabajo que presento aborda la Reforma en materia de Telecomunicaciones en México, aprobada y publicada en el 2014. Partiendo de ubicar en el escenario latinoamericano las reformas en dos bloques diferenciados a partir de un reordenamiento de la integración económica y política regional en el 2014, se propone un marco teórico que permita una aproximación sistemática a las diversas variables que intervienen en la configuración de las coaliciones de política comercial ganadoras orientadas a la liberalización comercial o proteccionista. El caso mexicano se puede explicar vinculando las políticas económicas con las instituciones del Estado, la sociedad y el sistema internacional en una interacción dinámica, de constante reconfiguración a partir de tres variables analíticas: *I)* el contexto internacional, *II)* la capacidad de influencia (*leverage*), las preferencias y las estrategias de los empresarios; *III)* las vulnerabilidades del Estado, intereses e iniciativas. Esta derivación lógica-inferencial propone un juego de hipótesis explicativas para la Reforma de Telecomunicaciones en México, y llama la atención

¹ El trabajo constituye un resumen de un proyecto de investigación en curso, presentado por el autor a la Dirección de Investigación de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México para su evaluación por una comisión externa de dictaminadores, optando por financiamiento institucional. Avances discretos fueron presentados recientemente en un congreso de ALICE. Es importante enfatizar que NO presenta resultados concluyentes; su exposición pretende perfeccionar el marco teórico-interpretativo en construcción, así como precisar la lógica inferencial del argumento. En palabras de Verba, Kim y Keohane (2000), “mejorar teorías y evidencias” es su único fin en estos momentos.

sobre la importancia de su enfoque integrativo para la literatura reciente de calidad democrática en América Latina.

Palabras claves: Reforma de Telecomunicaciones, coaliciones distributivas, coaliciones legislativas, contexto internacional, sector empresarial, Estado.

ABSTRACT

The work I present addresses the Telecommunications Reform in Mexico, approved and published in 2014. From locate in the Latin American scenario reforms in two distinct blocks from a reordering of economic integration and regional policy in 2014, it is proposed a theoretical framework to systematically to the various variables involved in shaping coalitions winning commercial policy aimed at trade liberalization or protectionist approach. The mexican case can be explained by linking economic policies with state institutions, society and the international system as a dynamic interaction, constant reconfiguration from three analytical variables: *I*) the international context, *II*) the ability to influence (leverage), preferences and strategies of employers, *III*) State vulnerabilities, interests and initiatives. This logic-inferential derivation proposes a set of explanatory hypotheses for reform Telecomunicaciones in Mexico, and draws attention to the importance of integrative to the recent literature of democratic quality in Latin America approach.

Keywords: Telecommunications Reform, distributional coalitions, legislative coalitions, international context, business sector, State.

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2016

Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2017

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En julio de 2012, el expartido hegemónico mexicano Revolucionario Institucional (PRI) gana la presidencia. Lección aprendida, su “joven” candidato enfatiza en su campaña la necesidad de “mover” –reformular– la dinámica político-económica del país, y así garantizar una renovación de la imagen internacional de México. Revertir seis años de violento enfrentamiento contra el narcotráfico, rasgo típico de la presidencia anterior; romper el inmovilismo legislativo y desplazar “viejas” estructuras corporativas que inhiben el desarrollo y el liderazgo internacional del país. En suma, una nueva estrategia de modernización nacional será el centro de su campaña y gestión de gobierno.

13

Entre el paquete de reformas propuesto, una añeja deuda: reformar las telecomunicaciones. Así, en un escenario histórico de alta concentración mediática y de tecnologías de información, donde el duopolio Televisa y TV Azteca –85% de la audiencia de televisión abierta y por cable– y Telmex, propiedad del magnate Carlos Slim, controlando la telefonía fija, celular y las conexiones internacionales; ante estos corporativos con un sofisticado lobby legislativo y estrechos vínculos con actores políticos, negociar una reforma implica consensuar el interés comercial corporativo con la nueva dinámica política emanada del Pacto por México y la “mayoría” legislativa del partido de gobierno (PRI).

Pero, ¿el nuevo escenario político garantizará una reforma que modifique los fundamentos de un mercado con actores mediáticos y tecnológicos monopólicos, de competencia limitada y oferta de altos costos? ¿El diseño predominante de televisión comercial (duopolio privado) podrá modificarse? ¿Aumentarán los canales de televisión privada y pública? ¿Se fortalecerá el modelo de televisión pública –no estatal– con autonomía del gobierno? ¿Y los medios comunitarios? Por otro lado, ¿se reformarán las funciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), órgano regulador? ¿Y la sociedad civil qué grado de participación tendrá en esta reforma?

A partir de estas interrogantes la investigación propone *a)* reconstruir los antecedentes, *b)* analizar el contexto institucional, *c)* esbozar

las estrategias de los actores políticos (A1), mediáticos y tecnológicos (A2) y la sociedad civil (A3). Este recorrido analítico nos permite interpretar –contextualizando– la propuesta de reforma entregada por el presidente al Legislativo, su discusión, y, finalmente, los alcances, elementos contradictorios y reacciones públicas a la ley aprobada, así como su singularidad dentro del contexto reformista latinoamericano. Como corolario, *d)* evaluar, a la luz de la literatura teórica de calidad de la democracia, la Reforma de Telecomunicaciones en México.

14

Es importante ubicar la reforma en México en el contexto latinoamericano actual, caracterizado por un intenso debate sobre la relación Estado-medios de comunicación-sociedad civil, específicamente en los países donde los gobiernos de orientación neo-populista de izquierda han tomado acciones para enfrentar la intensa doble tensión con los grandes conglomerados mediáticos: *a)* los grandes actores mediáticos han asumido la función de oposición política al gobierno,² y *b)* la concentrada estructura de propiedad de los actores mediáticos (Mastriani y Becerra, 2009) limita la expresión y circulación de la diversidad de discursos alternativos. En palabras de Santander, “a pesar de los triunfos electorales, los discursos mediáticos hegemónicos siguen siendo los de la oposición” (2014, p. 17).

Intentando sintetizar el escenario reformista estado-medios y telecomunicaciones en América Latina, podríamos ubicar las reformas en dos bloques diferenciados a partir de un reordenamiento de la integración

² Una interesante explicación podría ser que las derrotas electorales de los antiguos partidos tradicionales y el triunfo de los gobiernos progresistas tornaron muy inestable el sistema político tradicional, provocando dinámicas centrífugas, una reconfiguración del mapa, el repliegue de las antiguas organizaciones partidarias y la consolidación de nuevas, “un nuevo bloque de poder en Sudamérica”. En dicho contexto, el sistema de medios en Sudamérica ha proveído refugio y retaguardia a los actores de la derecha, pues los cambios políticos de la última década si bien permitieron desplazar a las oligarquías del Poder Ejecutivo, apenas han cambiado las relaciones medios-Estado construidas en las décadas de 1980 y 1990 (Santander, 2014). Para Sader (2009, citado en Santander, 2014, p. 22), los principales medios sudamericanos comienzan a ejercer en la última década “la dirección política e ideológica de la derecha latinoamericana”, y se convierten en el lugar desde el cual actúan los intelectuales orgánicos de la oligarquía.

económica y política regional: el primer bloque incluye los gobiernos progresistas (reformas moderadas) y gobiernos radicales (reformas radicales) que se integraron en organizaciones como el Mercosur, el ALBA y Celac con una orientación de izquierda alternativa al capitalismo neoliberal del Consenso de Washington. El bloque lo integran países como Brasil, Argentina, Uruguay (reformistas moderados) y Venezuela, Ecuador y Bolivia (reformistas radicales). Tanto unos como otros se caracterizan por una confrontación política de variable intensidad entre el Estado y el sistema de medios, con su respectiva polarización ideológica.

Por otro lado, el segundo bloque se caracteriza por gobiernos de orientación neoliberal condicionados por la integración en la Alianza del Pacífico y en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), incluyendo a México, Perú, Colombia y Chile, donde las reformas están orientadas a perfeccionar los marcos regulatorios³ y sus objetivos: *(I)* fomentar mercados abiertos a la competencia para promover una prestación eficaz de los servicios (calidad adecuada, servicios modernos y precios eficientes); *(II)* prevenir abusos del poder de mercado (fijación de precios excesivos y conductas anti-competitivas) por las empresas dominantes, donde no existan o fracasen los mercados competitivos; *(III)* crear entornos favorables a la inversión para ampliar las redes de telecomunicaciones; *(IV)* promover la confianza en los mercados mediante procedimientos transparentes de reglamentación y concesión de licencias; *(V)* impulsar una mayor conectividad mediante acuerdos de interconexión eficaces. *(VI)* opti-

15

³ La regulación se aplica generalmente a mercados cuya estructura hace poco probable que la competencia opere eficazmente. En el pasado, en esos mercados, con altos costos fijos y tendencia al monopolio natural, la función del regulador era acercar, en lo posible, el desempeño de la industria a los resultados que ella tendría si opera en condiciones de competencia. En la medida que los avances tecnológicos han permitido la entrada exitosa de más de una empresa en los mercados de telecomunicaciones, la función del regulador ha cambiado. Actualmente, su objetivo es generar un entorno y condiciones que promuevan la competencia efectiva, de manera que, cada vez, sea menos necesario el uso de la regulación (Razo y Rojas Mejía, 2007).

mizar la utilización de recursos escasos como el espectro radioeléctrico, la numeración y los derechos de paso. Es importante reconocer que la eficacia del órgano regulador y su impacto sobre la calidad del servicio dependen del respeto a sus dos características centrales: la independencia⁴ y la capacidad técnica.⁵

Finalmente, en un mercado altamente concentrado (Mastrini y Berra, 2009; Huerta-Wong y Gómez, 2013), con un órgano regulador (Cofetel) poco eficaz (Mariscal y Rivera, 2005), actores mediáticos y tecnológicos con propiedad cruzada, garantizan un amplio dominio del mercado y elevado *expertise* en el lobby político, y a su vez, actores políticos con estrechos vínculos con los corporativos mediáticos, además de una limitada capacidad organizativa y movilizativa de la sociedad civil interesada, constituyen el complejo entorno de la Reforma en Telecomunicaciones aprobada en México. Vale la pena preguntar entonces, ¿dicha reforma traerá modificaciones importantes a la diná-

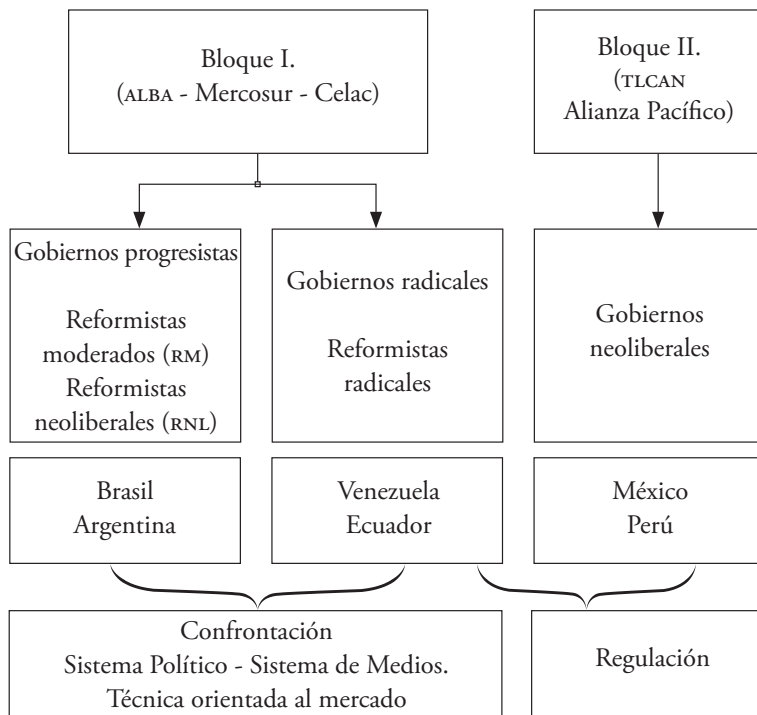
16

⁴ Aunque existen diferentes modelos de organización del regulador, la estructura institucional más aceptada tiene como componente fundamental su independencia. Un regulador independiente está en mejores condiciones de aplicar la normativa de manera objetiva e imparcial. Esa independencia aumenta la probabilidad de que el regulador proteja la competencia y no a los competidores, lo que tiene efectos positivos para el desarrollo del sector. Adicionalmente, la confianza de los agentes económicos en la imparcialidad de las decisiones reglamentarias aumenta con el grado de independencia de los reguladores. Esta confianza puede estimular la inversión de los operadores incumbentes y de nuevos competidores. Las decisiones del regulador a menudo tienden a generar controversia entre los posibles afectados y, por lo tanto, intentos de ejercer presión sobre el mismo. La independencia ayuda al regulador a actuar con neutralidad y autonomía con respecto a presiones políticas o de los operadores (riesgo de captura) (Razo y Rojas Mejía, 2007; Mariscal y Rivera, 2005; Rozas Balbontín, 2002).

⁵ La capacidad técnica es esencial para identificar el tipo e intensidad de la regulación que debe tener un sector, ya que se debe evaluar permanentemente la evolución de los mercados, los avances tecnológicos y las modificaciones en las estructuras y estrategias de los operadores. La determinación del grado de regulación necesaria en el sector es una tarea fundamental del regulador. Una regulación excesiva puede ser contraproducente y frenar el desarrollo. Por el contrario, una liberalización apresurada (desregulación) puede generar prácticas anticompetitivas, sobre todo si hay operadores con posición dominante o poder significativo de mercado (Razo y Rojas Mejía, 2007; Mariscal y Rivera, 2005; Rozas Balbontín, 2002).

mica de las telecomunicaciones en el país? ¿Aumentará la competitividad del sector, aumentando las opciones informativas, y disminuirán los costos? ¿Tendrá más canales y opciones de expresión y deliberación la sociedad civil mexicana?.

GRÁFICO 1. Bloques de gobiernos reformistas en telecomunicaciones en América Latina 2014



17

Fuente: Elaboración propia.

EL MARCO TEÓRICO

Existe una prolífica literatura sobre las reformas estructurales y su costo político en América Latina (Schneider y Wolfson, 2005; Haggard y

Kaufman, 1995; Smith, Acuña y Gamarra (eds), 1994). Por otro lado, la rápida y radical apertura económica desarrollada en México a partir de la segunda mitad de los años ochenta y su implementación en los noventa ha sido objeto de interesantes estudios (Palma Rangel, 2007; Thacker, 2000; Heredia, 2002).

18

El proyecto actual intenta explicar la reciente Reforma de Telecomunicaciones en México desde una perspectiva teórica que nos permita integrar las diversas variables interactuantes y los factores contextuales que inciden en la aprobación de la ley. Al respecto, la teoría desarrollada por S. Thacker (2000) resulta útil y muy sugerente interpretativamente, además de un excelente antídoto para las explicaciones de corto alcance –frecuentemente ideologizadas– que predominan en la discusión pública mexicana.

Thacker (2000), partiendo de interrogantes sobre por qué la variación en los patrones de liberalización comercial en países en desarrollo, a pesar del similar contexto internacional de los años ochenta, enfatiza que los factores externos pueden proveer ciertas oportunidades y recursos políticos que serán movilizados, bajo ciertas condiciones, para rediseñar la arena política doméstica en la cual tendrán lugar las reformas de políticas públicas. Así, el enfoque integra variables del contexto internacional con un énfasis en las dinámicas específicas de cada país al interior de sus instituciones políticas (Estado, sistema de partidos, vínculos Ejecutivo-Legislativo, autonomía de los niveles de gobierno, reglas formales e informales para la configuración y rotación de las élites políticas, etcétera) y las formas de vincularse con los sectores sociales activos políticamente. Derivado de esta dinámica en cada caso surgirán las *coaliciones de política comercial* (*trade policy coalitions*), es decir, las competidas alianzas que vinculan a los líderes del sector público y privado con similares intereses para promover u oponerse a ciertas políticas comerciales (Thacker, 2000, pp. 20-ss).⁶

⁶ Thacker evalúa el enfoque predominante en los estudios de la apertura económica mexicana centrados en la distancia institucional de potenciales oponentes al libre comercio (sindicatos), otrora aliados corporativos del presidencialismo priista, de la

Bajo la premisa de que las coaliciones políticas “vencedoras” definen qué política será implementada y exitosamente sostenida, vinculando las políticas económicas con las instituciones del Estado, la sociedad y el sistema internacional en una interacción dinámica, de constante reconfiguración, el autor propone un marco analítico donde la variable interviniente –tanto causa como efecto– serán las coaliciones (Ver Gráfico 2). Así sus tres variables analíticas: *I)* el contexto internacional, *II)* la capacidad de influencia (*leverage*), las preferencias y las estrategias de los empresarios, *III)* las vulnerabilidades del Estado, intereses y las iniciativas.

19

I) EL CONTEXTO INTERNACIONAL:

a) Constreñimientos internacionales: actores internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y gobiernos que aportan créditos internacionales (Estados Unidos) pueden imponer fuertes constreñimientos sobre las opciones políticas desde el uso condicional de sus prácticas de créditos, la aplicación de sus habilidades técnicas y la imposición de sanciones económicas. Tales presiones pueden alterar los cálculos de los beneficios relativos de diferentes políticas. Otro factor contextual importante son las crisis económicas que suelen preceder a las reformas y su impacto sobre las percepciones y expectativas de

decisión de la apertura comercial, lo que disminuye los costos de la apertura y su viabilidad, así como las características propias del presidencialismo corporativo del PRI. Sin embargo, considera que no son variables que expliquen exhaustivamente la reforma de apertura mexicana, por lo que focaliza su atención en el proceso de incorporación de empresarios potencialmente ganadores en un contexto de libre comercio (internacional) al interior del aparato de diseño e implementación de políticas públicas (2000, pp.17-20). Estudios posteriores reconocen como su ‘gran mérito’ el análisis empírico de las preferencias de los empresarios e identificar la gama de factores que gravitan en la actitud a adoptar frente a las reformas de mercado. Un conjunto de esos factores gira en torno de los elementos contextuales que influyen en los cálculos de intereses; otro conjunto considera las características de las grandes empresas o de las plantas individuales que afectan las decisiones empresariales (Schneider y Wolfson, 2005, p. 353).

los agentes económicos (Schneider y Wolfson, 2005).⁷ El relativo peso de los constreñimientos internacionales y las oportunidades dependen de la ubicación de un país en el sistema internacional y la habilidad de sus actores políticos para capturar y canalizar las fuerzas internacionales.

b) Oportunidades internacionales: la crisis de 1982 convierte a México en uno de los dos países grandes en vías de desarrollo más endeudados; sin embargo, su cercanía geográfica y vínculos políticos con EU le permiten el acceso a un programa de reestructuración o reducción de deuda y grandes créditos de organismos crediticios internacionales (FMI, Banco Mundial y el propio gobierno de EU). La geografía mexicana y su larga frontera con EU le permitió el acceso a grandes mercados externos (EU), lo que incentivó plataformas de desarrollo basadas en la exportación, radicalmente diferente al modelo de desarrollo a partir de la sustitución de importaciones de los años setenta.

II) EL SECTOR EMPRESARIAL:

a) Capacidad de influencia (leverage): habilidad de un actor para ejercer presión sobre otro. La capacidad de influencia estructural del sector empresarial deriva del control del sector privado sobre los recursos de inversión. Por tanto, los diseñadores de políticas públicas deben prestar gran atención a los intereses de quienes controlan los recursos de capital móvil cuando los niveles de

⁷ Los autores reconocen que la crisis económica hace que los empresarios estén más abiertos a la innovación en materia de políticas públicas, porque perciben que el *statu quo* es insostenible; para otros autores citados, la crisis reduce las rentas públicas obtenidas bajo el antiguo régimen, así como los incentivos para defender el *statu quo*, y en general debilita a los grupos de interés. Otros sostienen que las malas épocas económicas hacen que tanto los votantes como los políticos estén más dispuestos a correr riesgos y, por tanto, a aceptar reformas radicales que prometen ser muy redituables, a pesar de que también puedan provocar grandes pérdidas (Kingstone y Weyland, citados en Schneider y Wolfson; 2005, p. 353).

movilidad de capital internacional encaran al país. Estos inversores pueden convertirse en atractivos socios de coalición.⁸

b) Intereses/preferencias: dos divisiones al interior de la comunidad de empresarios son relevantes para las coaliciones de políticas comerciales, el relativo atractivo de diferentes segmentos del sector privado como socios de coalición y los intereses de política comercial arraigados en diferentes grupos del sector privado. El autor aporta algunos elementos:

—Generalmente, los titulares de los mayores recursos móviles son capaces de ajustarse mejor a la liberalización del comercio. Por lo regular, el tamaño hace la liberalización más fácil, pues el costo del ajuste frecuentemente es menor sobre las grandes firmas que sobre las pequeñas.

—Las diferencias entre el tipo de recurso de capital también afectan los intereses respecto de la política comercial, pues los titulares de recursos líquidos estarán mejor situados para responder a las señales del nuevo mercado que resulte de la apertura comercial, así como reasignar sus recursos de capital del sector perdedor al ganador en las nuevas condiciones.

—Por tanto, los empresarios titulares de grandes capitales móviles pueden disfrutar de ventajas competitivas bajo el libre comercio y serán más favorables a convertirse en miembros de coaliciones favorables a la apertura comercial. Inversamente, las empresas pequeñas de capital fijo serán menos capaces de ajustarse a las nuevas señales del mercado, siendo más favorables a simpatizar con coaliciones proteccionistas.

c) La intensidad de las preferencias hacia la política comercial (sector, tamaño, movilidad de recursos) determina los incentivos a

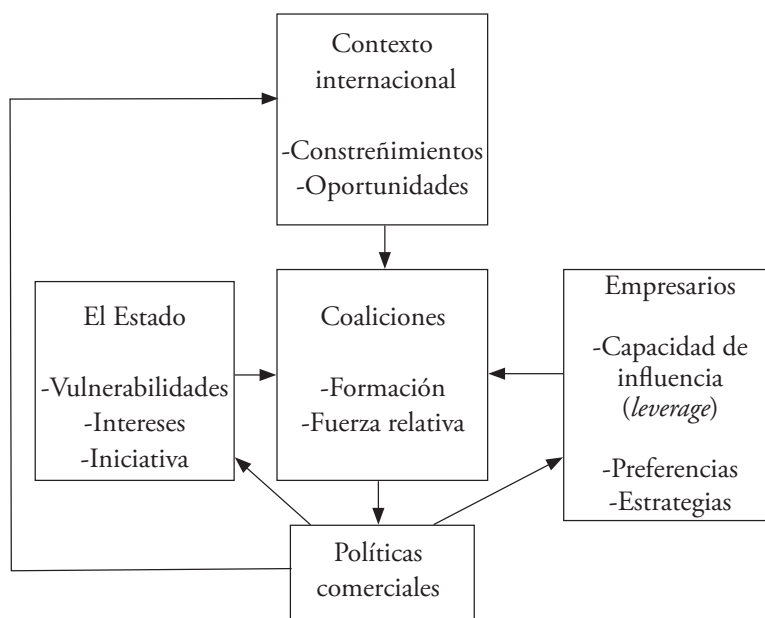
⁸ Según el autor, los Estados frecuentemente desarrollan concesiones políticas específicas orientadas a aumentar el ajuste de expectativas sobre el riesgo de retorno del capital sobre otros países, y atraer internacionalmente recursos móviles de inversión (Thacker, 2000, p. 29).

participar en coaliciones de política comercial. La dirección de estos intereses (hacia el proteccionismo o libre comercio) determina en cuál coalición de política comercial procurará participar. Schneider y Wolfson enfatizan que si se suman el fluído y el cambiante contexto, así como las múltiples facetas de la organización empresarial, se vuelve más complicado discernir cuáles podrían ser las preferencias de los empresarios respecto de las reformas de mercado (2005, p. 355).

22

Resumiendo, cuando un empresario posee alta puntuación en la capacidad de influencia estructural (*structural leverage*) e interés hacia el libre comercio, será más favorable a incluirse en una coalición orientada al libre comercio. Por el contrario, si posee una significativa capacidad de influencia estructural pero su interés se orienta al proteccionismo, estará más orientado a incorporarse en una coalición proteccionista.

GRÁFICO 2. Coaliciones políticas y Libre Comercio



Fuente: S. Thacker (2000).

Actores con poca capacidad de influencia estructural pero claro interés hacia la política comercial podrían ser miembros de cada respectiva coalición, pero no serán particularmente influyentes. Las combinaciones presentadas ayudan a explicar tanto las cambiantes identidades como la relativa fuerza de las coaliciones competitivas sobre las políticas de comercio desde la perspectiva de los empresarios (Thacker, 2000, pp. 34-ss)

d) Las estrategias: la participación de diferentes facciones del sector privado en las coaliciones de política comercial depende de una serie de factores. Grandes segmentos del sector privado cuya capacidad de influencia estructural tiende a ser mayor frecuentemente presentan menores problemas de acción colectiva al participar directamente en coaliciones de políticas comercial. En contraste, las pequeñas firmas cuya capacidad de influencia estructural tiende a ser menor –capital fijo– normalmente son más dispersas y menos propensas a participar en coaliciones. Variables organizacionales e institucionales también influyen: las pequeñas firmas generalmente presentan mayores problemas de logística o altos costos de transacción en participar directamente, mientras que las grandes firmas frecuentemente tienen recursos y tiempo necesario para las relaciones con el gobierno y participar en las coaliciones. Las pequeñas firmas generalmente tienen una representación indirecta en los canales institucionales –cámaras de comercio y asociaciones–, por lo que sectores y firmas con una representación institucional más efectiva pueden contrarrestar esos efectos, sin llegar a lograr la participación activa de las grandes firmas.

23

III) EL ESTADO (POLICY MAKERS):

a) Vulnerabilidades del Estado: refiere a las presiones sociales que enfrenta el Estado para mantener su autoridad. La vulnerabilidad estructural está vinculada con la dependencia del Estado de la in-

versión del sector privado para lograr crecimiento económico y el empleo (capacidad de influencia estructural de los empresarios). Además, el Estado puede ser vulnerable a la presión electoral y la dinámica de la competencia partidista. Por tanto, una completa explicación de las vulnerabilidades del Estado combina variables estructurales y no estructurales que condicionan los procesos políticos en los que las coaliciones son construidas. En el caso de México, la vulnerabilidad estructural del Estado mexicano es una importante razón para la incorporación formal de los empresarios en los procesos de estabilización y reforma a fines de los años ochenta y principios de los noventa.

b) La vulnerabilidad del Estado a las presiones estructurales dependerá de qué tanto pueda enfrentar sin el apoyo de los empresarios —o con desinversión— los retos económicos. Cuando el Estado tiene acceso a recursos alternativos de capital y los puede usar para fomentar el empleo y el crecimiento económico puede prestar menos atención a los intereses del capital privado (el *boom* petrolero y el crecimiento de la economía mexicana en los años setenta hizo menos vulnerable al Estado frente a los capitales privados; el colapso de los precios del petróleo a mediados de los años ochenta tuvo el efecto opuesto).

c) Los retos electorales a la autoridad política pueden inspirar un desplazamiento en la coalición de políticas económicas, y generar incentivos para que quienes diseñan e implementan las políticas públicas las cambien en función de reflejar la fuerza y la identidad de las nuevas bases de apoyo (en México, las crecientes presiones electorales, resultado de las victorias electorales del Partido Acción Nacional [PAN] en los años ochenta y la creación del Frente Democrático Nacional [FDN] de izquierda y su resultado electoral en 1988, obligaron al gobierno del PRI a formar una alianza no oficial con el liderazgo del PAN, reconociendo sus victorias electorales a cambio de apoyo para la implementación de su agenda reformista de apertura económica).

d) Las características de las instituciones del Estado y sus intereses, así como sus líderes (*policy makers*) orientan la participación

del Estado en las coaliciones de política comercial. Factores como el balance de poder entre las agencias del Estado, la identidad e intereses de los principales implementadores de políticas públicas, el grado de independencia del Ejecutivo respecto al poder Legislativo y Judicial, así como la efectividad del control organizacional del Estado sobre los grupos sociales.

e) El control corporativo de los grupos sociales puede facilitar a quienes implementan las políticas públicas el aislamiento de políticos partidarios de políticas públicas “perdedoras” y organizar e incluir apoyos de políticas “ganadoras”. En México, el fuerte presidencialismo y la dominancia del Ejecutivo sobre otros poderes permitió al Estado aislar a los potenciales opositores de las políticas de apertura económica en otros sectores del gobierno. Además, el control del PRI, del movimiento sindical y la participación de la Cámara de Comercio Mexicana en la firma de los acuerdos sumó a la coalición de apertura económica en los noventa.

25

Muy útil para el análisis de la Reforma de Telecomunicaciones en México resulta la tipología de coaliciones en la política de reforma económica propuesta por Schneider y Wolfson (2005, pp. 360-ss):

CUADRO 1. Tipos de coaliciones en la política de reforma económica

	<i>Electoral</i>	<i>Legislativas</i>	<i>Distributivas</i>	<i>En defensa de las políticas públicas</i>
Tipos de miembros	Grupos de votantes	Partidos políticos	Empresas y grupos de intereses organizados	Individuos de los sectores públicos y privados
Actividades primarias	Campañas políticas	Legislar e implementar políticas públicas	Lobbying	Creación de redes y análisis de propuestas
Base del intercambio	Votos	Votos en la legislatura	Recursos económicos	Vínculos personales e ideología
Interacción entre los miembros	Escasa	Intensa, formal y permanente	Variable, a menudo informal	Intensa, informal y permanente

Fuente: (Schneider y Wolfson, 2005).

Según los autores, la literatura sobre las reformas económicas se ha centrado en las coaliciones distributivas y de políticas públicas, prestando poca atención a las legislativas y electorales. Una *coalición legislativa* (o legislativa-ejecutiva) consiste en dos o más partidos representados en la legislatura que votan en forma consistente en favor del presidente y el Poder Ejecutivo. Características del sistema de partidos como polarización y fragmentación constituyen obstáculos para la reforma, de ahí las ventajas de contar con gobiernos mayoritarios. Sin embargo, estudios recientes apuntan a que un número mayor de partidos efectivos puede favorecer, en la práctica, la creación de coaliciones y así permitir una mayor gestión pública.⁹

26

Las *coaliciones montadas en favor de políticas públicas* consisten en conjuntos más o menos fluidos de individuos que participan de la gestión del gobierno en áreas específicas, siendo una cantidad pequeña que se decide individualmente y varía según las políticas, periodos y países. Casi todas las variantes de estas coaliciones comienzan con funcionarios ubicados en altos cargos económicos (ministro de Hacienda, presidente del Banco Central) y por lo general incluyen a varios representantes de grupos sociales organizados, empresarios, consultores y académicos independientes, así como representantes de las instituciones financieras internacionales.

Las *coaliciones electorales* se presentan bajo dos variantes: construidas y espontáneas. En el primer tipo, los partidos y coaliciones legislativas tratan a veces de conformar coaliciones electorales apoyando conjuntamente a determinados candidatos e instando a sus votantes

⁹ Cuando compite un cierto número (de cuatro a ocho, digamos) de partidos relativamente estables y ninguno de ellos puede albergar con realismo la ambición de ser mayoría, el único camino hacia los cargos del Poder Ejecutivo son las coaliciones (Brasil y Chile década de los noventa). En otros casos (la evolución hacia un sistema con tres partidos efectivos —México— u otro de más partidos pero en el que uno de ellos es dominante (Argentina), ciertos dirigentes políticos pueden tener la esperanza de alcanzar la mayoría en las próximas elecciones, y con esa expectativa pueden optar por permanecer fuera de las coaliciones y en consecuencia dejar que los gobiernos minoritarios simplemente se mantengan a flote (Schneider y Wolfson, 2005, pp. 364-ss).

tradicionales a que los apoyen. En el segundo tipo, coaliciones informales de votantes confluyen más espontáneamente en el curso de una campaña electoral a medida que los grupos se van aproximando a ciertos partidos o candidatos. En comparación con otras coaliciones las electorales son heterogéneas, se movilizan durante un periodo breve y en ellas el contacto entre los grupos que las componen es escaso, y sus principales protagonistas son los “empresarios de políticas”: candidatos, dirigentes partidarios, contribuyentes a la campaña y empresas ligadas a los medios de comunicación.

27

LA REFORMA DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO. UN MODELO HIPOTÉTICO-DEDUCTIVO

La Reforma de Telecomunicaciones es parte de un paquete priorizado de cinco reformas fundamentales impulsadas por la Presidencia de la República como ejes del crecimiento económico y la gobernabilidad democrática en el marco de un acuerdo de cooperación legislativa entre los diversos partidos políticos. En un contexto de alta concentración de propiedad mediática con una historia de estrechos vínculos entre el Estado y los actores mediáticos y tecnológicos, y los negativos antecedentes de reformas previas en el sector, la iniciativa presidencial de reforma necesitaba condiciones organizativas e institucionales propicias para su aprobación.

La relevancia del proyecto radica en abordar un proceso de reforma a las telecomunicaciones en una democracia de consolidación limitada a partir de un modelo teórico que integra factores contextuales, organizacionales, institucionales, de organización social y de liderazgo. Así, la Iniciativa de Ley, la negociación y discusión, y posterior aprobación de la Ley de Telecomunicaciones en México aporta evidencia importante sobre la configuración de coaliciones de diversa naturaleza (distributivas, legislativas y de apoyo a políticas públicas) como estrategias para generar consenso y apoyo a determinadas iniciativas de reforma en democracias presidenciales en América Latina.

Al respecto, planteo las siguientes hipótesis:

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de julio de 2014, se explica por la conjunción de diversos factores contextuales, organizacionales, institucionales y de organización social:

V1. el Pacto por México como estrategia de coalición legislativa exitosa,

V2. el vínculo entre el presidente y actores políticos (A1) con monopolísticos actores mediáticos/tecnológicos (Televisa/Telmex) (A2) produce incentivos para una posible conjunción de intereses y estrategias orientadas al mercado y el libre comercio.

28

V3. la creciente importancia en el contexto internacional de los flujos de capital de estas empresas (Televisa, TV Azteca y Telmex), que constituyen conglomerados con recursos, capitales, tecnología e influencias internacionales. Han sido empresarios exitosos en el escenario internacional, incluso con acciones y propiedades importantes en EU.

V4. capacidad de influencia estructural (*leverage*) sobre la economía nacional de estos empresarios, lo cual ejerce una presión sobre las expectativas de crecimiento y estabilidad económica del gobierno.

V3 + V4 = convierte a los empresarios de medios (Televisa, TV Azteca y Telmex) en atractivos socios de *coaliciones de política comercial* orientada al mercado y el libre comercio (ganadores).

V5. la histórica respuesta fragmentada de la sociedad civil a las reformas en el sector (telecomunicaciones), y

V6. el elevado *expertise* técnico de la materia Telecomunicaciones, lo cual excluye y desde el punto de vista cognitivo, limita su discusión a sectores sociales importantes.

V5 + V6 = limitada, fragmentada y de escasa influencia la oposición de la sociedad civil mexicana a la aprobación de la ley. Por tanto infiero que,

V1 + V2 (A1): dinámicas institucionales políticas que producen incentivos para la cooperación e integración de coaliciones “ganadoras” o exclusión de potenciales coaliciones legislativas “perdedoras” en apoyo

a iniciativas del presidente = Pacto por México (coalición electoral “ganadora” orientada a apoyar cinco proyectos de reformas presidenciales (Energética, Educativa, Fiscal, Política y en Telecomunicaciones) fundamentos del crecimiento económico y la gobernabilidad.

V3 + V4 (A2): contexto internacional favorable al flujo de capital y la inversión en el sector de las telecomunicaciones marcados por la convergencia digital tecnológica y la integración de México en tratados internacionales de orientación neoliberal (Tratado de Libre Comercio con América del Norte, Alianza del Pacífico) + alta capacidad de influencia estructural hace de los actores mediáticos/tecnológicos (*A2*) atractivos “socios” de coaliciones de políticas comerciales orientadas al mercado y libre comercio.

V5 + V6 (A3): limitada influencia de la sociedad civil en la negociación y aprobación de la Ley de Telecomunicaciones en México.

29

Como se aprecia, se pueden abordar de forma integral y sistemática las diversas variables contextuales, organizativas, institucionales y de liderazgo que nos permitan explicar cómo la iniciativa presidencial de reformar las telecomunicaciones logra ser aprobada, quiénes fueron sus principales apoyos u oponentes, qué factor o dinámica institucional generó los incentivos para la cooperación y construcción de la mayoría legislativa necesaria para su aprobación, qué papel jugaron los actores mediáticos/tecnológicos en el proceso de discusión y negociación, y cuáles fueron las principales reacciones críticas de la sociedad civil.

LA LEY DE TELECOMUNICACIONES Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Para precisar el análisis y evaluar, desde la literatura de calidad democrática, las principales modificaciones y adiciones que incluye la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, propongo analizar los siguientes aspectos:

—*Actor preponderante*. Dada la importancia que reviste en un contexto altamente monopolístico definir las condiciones preferenciales y los límites de propiedad y gestión por sector/rama de cada actor, de forma que se limite los monopolios y se incentive la competencia y la diversidad con su respectivo impacto sobre la calidad del servicio y la pluralidad de opciones.

—*Órgano regulador*. Evaluar la autonomía y capacidad técnica del órgano regulador a partir de una revisión crítica de los estudios sobre desempeño regulatorio en telecomunicaciones en América Latina.

—*Umbral de concesiones de espectro radio-eléctrico*. ¿Quiénes podrán entrar al mercado de telecomunicaciones? ¿La nueva ley que tanto permite diversificar este mercado implica alguna redefinición de la noción de medios públicos? ¿Qué pasará con otras formas de expresión no comerciales como las radios comunitarias, universitarias, etcétera?

—*Otros temas como la propiedad cruzada, el control de Gobernación sobre contenidos, la censura en internet, la geolocalización, etcétera*, pueden aportar elementos importantes sobre el impacto democratizador de la ley.

La orientación de estas regulaciones tiene un impacto directo sobre la calidad de los contenidos informativos y de entretenimientos, así como la pluralidad de opciones y puntos de vistas de los diversos sectores sociales, lo que debe impactar de forma directa la calidad de los procesos de *ciudadanización*, tanto en los procesos electivos como deliberativos constitutivos de la democracia.

CONSIDERACIONES FINALES

Formas diversas de elaboración y expresión de contenidos puede impactar en la capacidad informativa de las audiencias/electores, y al diferenciarse las agendas, el efecto Agenda Setting de los medios con mayor infraestructura tecnológica, pero enfáticamente comerciales o con

vínculos estratégicos coyunturales con los políticos, será menor sobre el ciudadano/elector.

Finalmente, las democracias actuales implican multiplicidad de procesos interactivos, selectivos, informativos, electivos y deliberativos donde cada vez la participación cívica debe tener un costo menor e inversamente, un mayor impacto sobre las decisiones de las políticas públicas, rendición de cuenta de las élites, el estado de derecho, los consensos que fundamenten la legitimidad de ciertas leyes, revocaciones de mandatos, etcétera. Así, la conexión del estudio con la literatura de calidad democrática en América Latina resulta explícita y aportativa.

31

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. H., Smith, W. y Wolfson, L. (1996). La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. *Desarrollo Económico*, Vol. 36, 141, (abril-junio) 355-389.
- Barreda, M. (2010). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, CIDE, Vol. 18, 2, 265-295.
- Culebro, J.; González, C. (2012). Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones: el caso de México y Francia. *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. 22, 1, 45-83.
- Ellner, S. (2012). The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power. *Latin American Perspective*, Vol. 39, 1. 96-114.
- Haggard S. y Kaufman R. (1995). *The political economy of democratic transitions*, Princeton University Press.
- Hallin, D. (2000). Media, political power and democratization in Mexico. *De-Westernizing Media Studies*, J. Curran y M. Park. Routledge: London.
- Heredia, B. (2002). Estructura política y reforma económica: el caso de México. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE-FCE.

- Holzner, C. (2007). Voz y Voto: participación política y calidad de la democracia en México. *América Latina Hoy*, 45, 69-87.
- Huerta-Wong, J. E., y Gómez, R. (2013). Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México. *Comunicación y sociedad*, 19, 113-152.
- Katz, C. (2012). The Singularities of Latin America. *Socialist Register*, 48.
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2009). *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mariscal, J., y Rivera, E. (2005). *Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, Cepal.
- Montes de Oca, L. B. (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, 76, 2, 287-320.
- Piedras, E. (2006). Regulación y desempeño del sector de telecomunicaciones: el impacto en el bienestar, la productividad y la competitividad en México. *Razón y palabra*, 49, 116.
- Porto, M., y Hallin, D. (2009). Media and Democratization in Latin America. *International Journal of Press/Politics*, 14, 3, 291-295.
- Thacker, S. (2000). *Big Business, the state, and free trade. Constructing Coalitions in Mexic*. Cambridge University Press.
- Razo, C., y Rojas, F. (2007). *Del Monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina*, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, Cepal-ONU.
- Rangel, M. P. (2007). Reforma microeconómica y arreglos institucionales: la política de competencia económica en México. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 69, 1, 39-68.
- Rodríguez, C. (2011). Apuntes sobre el Derecho a la Información en México en los años 70'. Entre el Nuevo Orden Informativo Internacional y la crisis de legitimidad interna. *Derecom* No. 6.

- Rozas Balbontín, P. (2002). *Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, Cepal.
- Santander, P. (2014). Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia*, 66, 13-38.
- Schneider, B. y Wolfson, L. (2005). La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 45, 179, 349-372.
- Solís Leree, B. (2013). Derechos por construir: los derechos de los ciudadanos en la reforma constitucional de 2013 en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia. *El Cotidiano*, 181, 17-23.
- Wohlers, M. (2008). *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal-ONU.